



16.4.2020

Maa- ja metsätalousministeriölle

Lausuntopyyntönnö 16.4.2020 VN/8780/2020

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 JA 6 §:N MUUTTAMISESTA

1 Yleiset huomiot

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetun lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan elintarvikemarkkinalain muuttamista siten, että se kattaisi hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät säännökset. Lakiin lisättäisiin hyvän kauppatavan vastaisiksi katsottavia menettelyjä koskevat kiellot, jotka koskisivat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksia, kun ostaja on liikevaihdoltaan myyjää suurempi ja ostajan liikevaihto ylittää 2 miljoonaa euroa.

Kieltojen noudattamista valvoisi elintarvikemarkkinavaltuutettu. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin rikkomuksista ilmoittavan tahon tietojen luottamuksellisuuden suojaamista koskevat säännökset siinä laajuudessa kuin se puolustautumisoikeudet huomioiden on perusteltua. Lisäksi säädettäisiin tarkastuksista, tietojensaannista, kielloista ja seuraamuksista.

Muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksiin haettaisiin jatkossa markkinaoikeudelta. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin tehtäisiin tähän liittyvät muutokset. Lisäksi siinä säädettäisiin

elintarvikemarkkinalakiin lisättäväksi ehdotettavien seuraamusmaksujen määräämisessä ja muutoksenhaussa sovellettavasta menettelystä.

Tässä lausunnossa käsitellään erillisinä kokonaisuuksina muita kiellettyjä ehtoja ja käytäntöjä (2) sekä kaikkia seuraamuksia (3). Tämän jälkeen lausunnossa esitetään pykäläkohtaisia huomioita.

2 Muut kielletyt ehdot ja käytännöt 4 §

Lain 4 §:ssä viitataan elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (myöhemmin yrittäjänsuojalaki) 1 §:ään sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (myöhemmin SopMenL) 1 §:ään. Elintarvikemarkkinalain soveltamiskäytännössä voi helposti ilmetä tilanteita, joissa kielletty toiminta voi tulla arvioitavaksi useamman kuin yhden säännöksen kautta. Mikäli näiden joukossa on mainittu 4 §, johtaa tämä menettelyllisesti hankalaan tilanteeseen, koska seuraamukset kyseisen pykälän tilanteissa määräytyvät lakiluonnoksen perusteella muista poiketen. Oikeusturvaongelmien ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi menettelyjen tulee olla keskenään yhdenmukaisia.

Yrittäjänsuojalain 1 §:n mukaisen kiellon asettaa siis nykyisin markkinaoikeus, koska pykälää koskevat tehtävät on nähty asiallisesti sen toimivaltaan kuuluviksi. Pykälän mukaiset tehtävät sopisivat kuitenkin elintarvikemarkkinalakia koskien yhtä hyvin elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäväksi, kun otetaan huomioon se, että valtuutetun tulee elintarvikemarkkinalain 5 §:n 3 momentin mukaan toimia erityisesti asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia. Nykyisen elintarvikemarkkinalain esitöiden (HE 121/2018 vp, s.55) mukaan ”Sellaisia voisivat olla esimerkiksi laajasti käytössä olevat sopimusehdot tai käytännöt.”

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa elintarvikemarkkinalain 4 § onkin syytä muotoilla uudelleen. Siihen sisältyvistä lakiviitauksista edellä mainittuihin lakeihin olisi perusteltua luopua kokonaan ja muotoilla pykälä uudestaan yleispykäläksi ilman lakiviitauksia siten, että siinä kuitenkin kiellettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti muut kielletyt ehdot ja käytännöt. Näin myös menettelylliset kysymykset (erityisesti kiellon ja seuraamusmaksun määrääminen) olisi helpompi toteuttaa yhdenmukaisesti muiden säännösten rikkomista koskevien menettelyjen kanssa.

3 Seuraamukset

Yleistä seuraamusjärjestelmästä

Lakiluonnoksessa ehdotettu seuraamusjärjestelmä sekä seuraamuksiin liittyvät menettelyt muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden.

Seuraamuksiin liittyvän toimivallan sekä niihin liittyvien menettelyjen tulee olla osapuolten oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen johdonmukaista ja selkeää.

Mahdollisina seuraamuksina tarkoitetaan tässä lakiehdotuksen perusteella sovittelua, huomautusta, julkista varoitusta, kieltoa, uhkasakkoa ja seuraamusmaksua. Seuraamuksia koskeva sääntely on osin epäjohdonmukaista ja se on jaettu toimivaltaisten viranomaisten (markkinaoikeus ja elintarvikemarkkinavaltuutettu) kesken hyvin monimutkaisesti.

Lakiluonnoksen perusteella elintarvikemarkkinalain lähtökohtana säilyy lainvastaisen toiminnan päättäminen neuvotteluiin, minkä lisäksi sovittelun edistäminen on lain keskiössä. Pyrkimys sovinnollisiin ratkaisuihin palvelee lain tarkoituksia ja se sopii erityisen hyvin lähtökohdaksi tämän tyyppisten asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi tilanteissa, joissa ei ole välttämätöntä edetä usein hitaita ja kankeita viranomaismenettelyjä noudattaen.

Huomautukset

Lakiluonnoksessa esitetään luovuttavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun antamasta huomautuksesta, josta säädetään nyt voimassa olevan lain 10 §:ssä. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan ”Se ei olisi enää tarpeellinen ottaen huomioon, että laissa on nykyisin julkista varoitusta koskeva säännös ja siihen ehdotetaan lisättäväksi kieltoja ja seuraamuksia koskevat säännökset.”

Huomautus voidaan usein nähdä sopivana ja perusteltuna keinona puuttua sellaisiin vähäisiin rikkomuksiin, jotka eivät anna aihetta ankarampien seuraamusten käyttöön. Ehdotettu huomautuksen poistaminen seuraamuksista on ristiriidassa kauppatapadirektiivin asettamaan edellytykseen, jonka mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, ja niissä on otettava huomioon rikkomisen luonne, kesto, toistuvuus ja vakavuus. Monissa tapauksissa huomautus voi olla oikeasuhteisempi, kuin esimerkiksi suora kielto tai julkinen varoitus. Ehdotettua huomautuksen poistamista laista voidaan pitää huonona ratkaisuna myös siitä syystä, että sen antaminen on hallinnollisesti ja menettelyllisesti ainakin lähtökohtaisesti suhteellisen vaivatonta ja nopeaa.

Huomautus on näin ollen perusteltua säilyttää elintarvikemarkkinavaltuutetun käytössä olevana seuraamuksena kaikissa mahdollisissa elintarvikemarkkinalain rikkomistilanteissa.

Julkinen varoitus

Lakiluonnoksen 11 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa 11 §:n julkisen varoituksen lain 2 a – 2 g tai 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148

tai 168 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisista menettelyistä. Muutettavaksi ehdotettava säännös jättää kuitenkin lain 4 §:n mukaiset ”muut kielletyt ehdot ja käytännöt” julkisen varoituksen käyttöalan ulkopuolelle. Myös julkisen varoituksen tulee seuraamuksena olla yhdenmukaisesti sovellettavissa kaikkiin rikkomuksiin.

Kiellot

Kiellon osalta esityksessä ehdotetaan kiellon asettamista yhtäältä elintarvikemarkkinavaltuutetulle (lakiluonnoksen 10 §) ja toisaalta markkinaoikeudelle (10 a §). Lakiluonnoksen kieltopykälät muodostavat vaikeaselkoisen ja etenkin lain soveltamisen kannalta hyvin haastavan kokonaisuuden. Kieltoja koskevan sääntelyn on oltava johdonmukaista ja menettelyn kaikissa tilanteissa selkeän lisäksi mahdollisimman nopeaa. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla tulee siten olla myös lain 4 §:n mukaisissa tilanteissa valtuudet asettaa kielto ja sen tehosteeksi uhkasakko, eikä tätä tule ulkoistaa muista kielloista poikkeavasti markkinaoikeudelle.

Seuraamusmaksut

Seuraamusmaksu voisi lakiluonnoksen 11 a §:n mukaan tulla kyseeseen tilanteissa, joissa ostaja tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo 2 a – 2 g tai 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa säännellyjä vaatimuksia tai kieltoja. Esityksen mukaan lain 4 §:ssä tarkoitetut tilanteet jäisivät seuraamusmaksun ulkopuolelle. Elintarvikemarkkinalain vaatimusten ja kieltojen rikkomiset voivat käytännössä olla tulkinnanvaraisia ja perustua lain eri säännöksiin. Tällaisissa todennäköisesti hyvin tavallisissakin hybriditilanteissa erilaiset poikkeukset seuraamuksissa ovat omiaan aiheuttamaan tarpeetonta epävarmuutta lain soveltajille ja alan toimijoille.

Enimmäisseuraamusmaksutason on oltava pelotevaikutuksen kannalta riittävä, minkä lisäksi sen on noudatettava mahdollisuuksien mukaan muiden jäsenvaltioiden tilannetta. Tältä osin lakiluonnoksessa ehdotettua yhden prosentin enimmäismäärää voidaan pitää perusteltuna, mutta samalla myös sellaisena, jonka alle ei ole mahdollista mennä ilman, että pelotevaikutus kärsisi liikaa.

Viranomaisten osalta seuraamusmaksutason sitominen hankintojen arvoon voi aiheuttaa soveltamistoiminnassa erinäisiä haasteita, minkä lisäksi se myös heikentää yhdenvertaisuutta suhteessa yksityisiin toimijoihin. Yksityisen ja julkisen sektorin olisi oltava ostajina ja mahdollisina seuraamusmaksun kohteina lähtökohtaisesti samassa asemassa.

Kauppatapadirektiivi edellyttää, että valvontaviranomaisella on oltava toimivalta määrätä seuraamusmaksu (direktiivissä sakko) tai käynnistää menettelyt sellaisen

määräämiseksi kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Lisäksi seuraamusten on muun ohella oltava tehokkaita ja varoittavia. Kyse on tältä osin ennen kaikkea valvontaviranomaisen uskottavuudesta ja seuraamusmaksuihin liittyvästä pelotevaikutuksesta. Lakiluonnoksessa esitetyssä mallissa, jossa valvontaviranomainen ainoastaan tekee seuraamusmaksua koskevan esityksen hallintotuomioistuimelle, pelotevaikutus jää pitkälti toteutumatta. Luonnoksessa esitetyssä mallissa KHO joutuisi käsittelemään seuraamusmaksuasiassa tehtäviä valituksia ensimmäisenä ja ainoana valitusinstanssina, koska seuraamusmaksu mahdollisesti määrättäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä vasta markkinaoikeudessa. Epätietoisuus seuraamusmaksusta voi siten kestää useita vuosia.

Oikeusministeriö on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnössä (52/2018) muun ohella todennut, että toimivalta sanktioiden määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Mietinnön mukaan seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna. Asiassa on luonnollisesti otettava huomioon myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa käsittelevät ratkaisut.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Sen sijaan seuraamusmaksun määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely on voitu valiokunnan mukaan osoittaa valtuutetun tehtäväksi.

Menettelysääntöjen rikkominen

Voimassa olevassa elintarvikemarkkinalaissa ei ole säännöksiä menettelysääntöjen rikkomisesta. Näitä ei ole myöskään ehdotettu lakiluonnoksessa lisättäväksi voimassa olevaan lakiin.

Tällaiset seuraamusmaksut ovat yleistyneet erityisesti kilpailuoikeudessa. Näitä on käsitelty esimerkiksi 13.5.2020 päivätyssä lakiluonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle kilpailulain muuttamisesta. Tämän esityksen mukaan yritykselle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu paitsi kilpailurikkomuksesta, myös menettelysääntöjen rikkomisesta ja tiettyjen päätösten noudattamatta jättämisestä.

Tämän lausunnon kohteena olevassa lakiluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi elintarvikemarkkinalakiin uusi tarkastuksia koskeva 13 a §, jonka voidaan nähdä

hyvin pitkälti rinnastuvan kilpailulain vastaaviin tarkastuksiin. Menettelysääntöjen rikkomiseen perustuvat seuraamusmaksut olisi näin ollen perusteltua ottaa osaksi muutettavaa elintarvikemarkkinalakia lisäämällä niitä koskevat säännökset lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tai täydentämällä lakiluonnoksen säännöksiä ehdotettavaa kilpailulakia vastaavasti.

4 Pykäläkohtaiset kommentit

Seuraavassa esitetään pykäläkohtaisia havaintoja erityisesti niistä säännöksistä, joita ei ole jo edellä tarkasteltu osana laajempaa kokonaisuutta.

1 § Soveltamisala

Pykälässä mainitun liikevaihdon osalta jää epäselväksi ainakin se, miten ja miltä ajalta liikevaihto lasketaan ja mitä osaa yritystoiminnasta se koskee. Liikevaihtoon liittyy myös ongelma rajatapauksista. Lakiluonnoksen perusteluissa (s. 11) on tuotu esille paikallisesti vahvat pienet toimijat. Mikäli tällaiset toimijat jäävät liikevaihtorajan alle, voi mahdollisesti syntyä tilanne, jossa ne voivat käyttää neuvotteluvoimaansa heikompaa osapuolta vastaan ilman, että niille aiheutuu laissa asetettuja seuraamuksia. Ongelmia voi myös aiheutua tilanteissa, joissa myyjä ja ostaja ovat lähestulkoon samassa asemassa ja erot liikevaihdoissa ovat marginaaliset.

Liikevaihtoraja on muutettavaksi ehdotetussa 1 §:ssä määritelty koskemaan vain 2 a – 2 g pykälää. Pykälässä ei ole huomioitu muita kiellettyjä ehtoja ja käytäntöjä koskevaa 4 §:ää, mikä jättää täysin epäselväksi sen, liittyykö viimeksi mainitun pykälän soveltamiseen mahdollisesti liikevaihtoraja.

2 a § Maksuajat

Säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi se, alkaako 30 päivän maksuaika kulua eri tavoin riippuen siitä, vahvistaako maksettavan määrän ostaja vai toimittaja. Tätä ei ole myöskään käsitelty säännöksen perusteluissa. Säännöstä ja/tai sen perusteluja on tarkennettava jatkovalmistelussa. Myös direktiivi näyttää jättävän tämän kysymyksen osittain auki.

2 e § Kostotoimet

Ehdotetun 2 e §:n “Kostotoimet” otsikkoa voisi tarkentaa lisäämällä siihen sana “Kaupalliset”, koska pykälässä säännellään nimenomaan kaupallisia kostotoimia.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 19) tuodaan esille joillain aloilla käytössä oleva whistleblower -järjestelmä. Direktiivissä (EU 2019/1937) esitetty ilmoitusmenettely

tulee pakolliseksi koko EU:ssa 2021 lähtien. Elintarvikemarkkinalakiluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä seurata tarkoin kyseisen direktiivin kansallista implementointia ja sen mahdollisesti edellyttämiä toimenpiteitä elintarvikemarkkinalain kannalta.

8 § Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi

Ehdotetussa 8 pykälässä mainitaan tahot, jotka voivat saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontatoimivaltaan kuuluvan asian tämän käsiteltäväksi. Valvontatoimivaltaa koskevassa 7 §:ssä on eritelty toisistaan kauppatapadirektiiviin perustuvat kielletyt menettelyt ja voimassa olevasta laista tulevat kielletyt menettelyt.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan tahot, jotka voivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsittelyyn 7 §:n 1 ja 4 kohdan tapauksissa tulevat kauppatapadirektiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdista. Sen sijaan, 7 §:n 2 ja 3 kohdan tahot perustuvat voimassa olevaan elintarvikemarkkinalakiin. Lain soveltamisen yhteydessä voi viimeksi todetusta riippumatta syntyä vakavia ongelmia, koska rikkomus voi koskea samalla useaa kiellettyä menettelyä. Jos asian tutkittavaksi saattamiseen oikeutetut tahot tällaisessa tilanteessa poikkeavat toisistaan, jää epäselväksi, kenellä on oikeus ja minkäkin rikkomuksen osalta saattaa asia valtuutetun käsiteltäväksi.

8 a § Asian käsittely

Lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentissa säädetään muun ohella elinkeinonharjoittajan oikeudesta tulla kuulluksi ennen kuin elintarvikemarkkinavaltuutettu tekee ”tässä laissa tarkoitetun päätöksen”. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä tässä laissa tarkoitetut päätökset tosiasiaassa ovat tai missä asioissa valtuutettu ylipäätään tekee päätöksiä. Päätösten tarkalla määrittelyllä on olennaista merkitystä erityisesti muutoksenhaun ja sitä kautta oikeusturvan kannalta.

8 b § Eräiden tietojen suojaaminen

Ehdotetun pykälän 1 momentissa viitataan asian käsiteltäväksi saattavaan toimijaan ja 8 §:ssä tarkoitettuun tavarantoimittajaan ja jäseneseen. Kuitenkin 8 §:ssä on mainittu myös muita tahoja, jotka voivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi. Ehdotetun pykälän 1 momentin sanamuoto jättää siten epäselväksi sen, keiden tietoja sääntelyllä suojataan ja jäävätkö jotkut tahot mahdollisesti suojan ulkopuolelle.

12 § Liikesalaisuuksiin liittyvät toimenpiteet

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tulee tarkastella liikesalaisuuksiin liittyviä kysymyksiä. Asiallisesti avustaminen on rajattu vain 1 §:n 2 momentin sopimussuhteisiin, mihin lakiluonnoksessa ei ole esitetty perusteluita. Lakiluonnos jättää näin ollen epäselväksi, mihin valtuutetun liikesalaisuuksia koskeva toimivalta ja pykälän asiarajaus perustuvat.

Valtuutetulle esitetty oikeus avustaa tuomioistuimessa liikesalaisuusasioissa laajentaisi valtuutetun toimenkuvaa olennaisesti. Tehtävien suorittaminen edellyttää liikesalaisuuksia koskevaa erityisasiantuntemusta, joka puolestaan edellyttää vastaavia lisäresursseja.

13 § Tietojenantovelvollisuus

Ehdotetussa pykälässä säänneltäisiin ostajan ja tavarantoimittajan tietojenantovelvollisuutta. Tämä perustuu direktiivin 6 artiklan 1 b -kohtaan. Pykälän 1 momentissa mainitaan kuitenkin ainoastaan ostaja, vaikka direktiivin ja lakiluonnoksen perusteluiden mukaan myös tavarantoimittaja on tiedonantovelvollinen. Näin ollen säännökseen tulee lisätä myös tavarantoimittaja.

13 a § Tarkastukset

Lakiluonnoksessa ehdotetaan voimassa olevaan lakiin lisättäväksi tarkastuksia koskeva 13 a §. Lakiluonnoksen mukaan tarkastuksia ei kuitenkaan olisi mahdollista tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Lain perustelujen (s. 22) mukaan tarkastusoikeudesta kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa ei olisi tarpeellista säätää, koska kauppatapadirektiivi koskee yritysten välisiä sopimussuhteita ja että sen edellyttämiä säännöksiä sovellettaisiin vain suhteellisen suuriin toimijoihin.

Tarkastusvaltuuksien tarpeettoman kaventamisen voidaan nähdä olevan vastoin elintarvikemarkkinalaissa asetettua tavoitetta suojella heikompaa osapuolta hyvien kauppatapojen vastaisilta käytännöiltä. Rajaus voi lisäksi johtaa tutkittavana olevan asian selvittämisen ja käsittelyn huomattavaan vaikeutumiseen. Mahdollisuus ja todennäköisyys valvonnan kannalta olennaisten asiakirjojen ja tietojen käsittelyyn ja säilytykseen kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella ei ole mitenkään tavatonta eikä toimijoiden suuruudesta riippuvaista.

Tarkastusvaltuuksia voidaan myös lähestyä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) vastaavien toimivaltuuksien kautta. Kilpailulain 36 §:n mukaan KKV:n tai aluehallintoviraston virkamiehellä on oikeus suorittaa tarkastus myös muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa eli myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa

mainitun pykälän ehtojen täytyessä. Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus tehdä tarkastuksia myös muissa tiloissa voidaan nähdä perusteltuna erityisesti valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja ennalta ehkäisevän vaikutuksen turvaamiseksi. Laajat tarkastusmahdollisuudet parantavat kiellettyjen menettelyiden selvittämistä.

14 § Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädettäisiin lakiluonnoksen 14 §:ssä. Lakiluonnoksen rinnakkaistekstissä on siihen kuulumaton lause: ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta.” Sekaannusta aiheuttava virhe on korjattava lakiluonnoksen jatkovalmistelussa. Muutoksenhakua koskevan pykälän osalta viitataan myös muualla tässä lausunnossa erityisesti seuraamusten ja menettelyjen osalta esitettyyn. Tässä lausunnossa esitetyt muutokset edellyttävät vastaavia muutoksia ainakin mainitun pykälän 2, 3 ja 4 momenttiin.

5 Lopuksi

Lakiluonnoksen perusteella kyse on merkittävästä voimassaolevan lain muuttamisesta. Ainoastaan kolme lain yhteensä 15 pykälästä jäisi ehdotuksen perusteella voimaan muuttamattomina. Tähän nähden ja lakiteknisesti tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna olisi säätää kokonaan uusi laki sen sijaan, että yritetään väkisin muokata vanhaa lakia direktiivin asettamien vaatimusten mukaiseksi.

Lakiluonnoksessa omaksuttu muutoslain malli lukuisine väliin pakotettuine pykälineen on vääjäämättä johtamassa siihen, että laista tulee erittäin sekava ja jo rakenteellisesti katsoen hyvin vaikeasti hallittava kokonaisuus. Lain soveltamisen kannalta ratkaisua ei voi pitää toivottavana. Osa luonnoksessa ehdotetuista säännöksistä on edellä kuvatusti hyvin vaikeaselkoisia ja vähintäänkin monimutkaisesti hahmoteltuja.

Lakiluonnos ei sisällä säännöstä sopimuksen pätemättömyydestä. Sitä ei myöskään ole voimassa olevassa elintarvikemarkkinalaissa. Nykyisen lain esitöissä (HE 121/2018 vp) sopimuksen pätemättömyyttä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kirjallisuusvaatimuksen rikkomisesta. Muutettavaan lakiin lisättäväksi ehdotettavien pykälien vuoksi tilannetta olisi kuitenkin perusteltua arvioida jatkovalmistelussa uudestaan.

Kuten muun muassa oikeusministeriö on työryhmämietinnössään (OM 52/2018) katsonut, on valvontaa suorittavalla viranomaisella lähtökohtaisesti parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida sanktioiden määräämisen perusteita.

Toimivalta sanktioiden määräämiseksi on siten perusteltua osoittaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle johdonmukaisesti keskitetty toimivalta asianmukaisine muutoksenhakumahdollisuuksineen mahdollistaa parhaiten etenkin liike-elämän arvostaman mahdollisimman nopean ja tehokkaan prosessin sekä varmistaa kaikkien osapuolten kannalta keskeisen oikeusturvan toteutumisen mahdollisimman täysimääräisesti. Tämä turvaa osaltaan myös markkinoiden toimivuutta.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu Olli Wikberg